

Elke Tießler-Marenda

Ausländerrecht

und Bundesvertriebenen
Gesetz

3., überarbeitete Auflage

Basics für Sozialprofis

Lambertus

Basics für Sozialprofis

.....

Stand: Januar 2013

ISBN 978-3-7841-2145-1

ISBN ebook 978-3-7841-2243-4

Alle Rechte vorbehalten

3., überarbeitete Auflage

© 2013, Lambertus-Verlag, Freiburg im Breisgau

Redaktion: neue caritas, Gertrud Rogg, Chefredakteurin

Foto auf dem Umschlag: Albert Josef Schmidt

Druck: Franz X. Stückle, Druck und Verlag, Ettenheim

Bibliografische Information Der Deutschen Bibliothek

Die Deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.ddb.de> abrufbar.

Inhalt

Abkürzungsverzeichnis	11
Einführung	15
Kapitel 1: Rechtsgrundlagen	18

I. Das Unterscheidungskriterium Staatsangehörigkeit	19
II. Das Zuwanderungsgesetz	20
1. Aufenthaltsgesetz	22
2. Staatsangehörigkeitsrecht	23
3. Asylrecht	24
4. Freizügigkeitsgesetz/EU	27
5. Bundesvertriebenengesetz	27
III. Europarecht	28
1. Die Grundfreiheiten	30
a) Arbeitnehmerfreizügigkeit	31
b) Dienstleistungsfreiheit	32
c) Niederlassungsfreiheit	33
d) Unionsbürgerschaft	33
e) Staatsangehörige der Beitrittsstaaten	34
2. Assoziierungsrecht	34
3. Schengen	35
4. Europäische Migrationspolitik	36
IV. Völkerrechtlicher Flüchtlingsschutz	37

Kapitel 2: Aufenthaltsgesetz	40
-------------------------------------	-----------

I. Einreise und Aufenthalt von Drittstaatlern	40
1. Grundsätzliches	40
a) Adressaten des Ausländerrechts	40

b)	Verbot mit Erlaubnisvorbehalt	40
c)	Ausländerrechtliche „Volljährigkeit“	43
2.	Einreise	43
a)	Grenzübertritt	43
b)	Visum	44
3.	Die Aufenthaltstitel	45
II.	Die Erteilung eines Aufenthaltstitels	49
1.	Allgemeine Voraussetzungen für die Erteilung eines Aufenthaltstitels	49
a)	Passpflicht	49
b)	Sicherung des Lebensunterhalts	49
c)	Geklärte Identität und Staatsangehörigkeit	50
d)	Kein Ausweisungsgrund bzw. keine Beeinträchtigung oder Gefährdung der Interessen Deutschlands	50
e)	Visumverfahren	51
2.	Absehen von den allgemeinen Erteilungsvoraussetzungen	51
a)	Einholung des Aufenthaltstitels nach Einreise	51
aa.	Die übrigen Erteilungsvoraussetzungen sind erfüllt	51
bb.	Unzumutbarkeit	52
cc.	Humanitäre Gründe	52
dd.	Positivstaatler	52
b)	Absehen von den allgemeinen Erteilungsvoraussetzungen bei Aufenthaltstiteln aus humanitären Gründen	53
3.	Versagungsgründe	54
4.	Die Aufenthaltserlaubnis	54
a)	Voraussetzungen für die Erteilung	54
b)	Verlängerung der Aufenthaltserlaubnis	55
5.	Die Niederlassungserlaubnis	57
a)	Voraussetzungen für die Erteilung	57

b)	Absehen von Erteilungsvoraussetzungen	58
c)	Sofortiger Erwerb der Niederlassungserlaubnis	59
aa.	Hochqualifizierte	59
bb.	Kontingentflüchtlinge	59
cc.	Ehemalige Deutsche	59
6.	Daueraufenthaltberechtigte	60
a)	Daueraufenthalt-EG	60
b)	Freizügigkeit für langfristig Aufenthaltberechtigte	61
III.	Aufenthaltstitel nach Zwecken	62
1.	Aufenthalt zum Zweck der Ausbildung	62
a)	Studium / Sprachkurse / Schulbesuch	62
b)	Sonstige Ausbildungszwecke	63
2.	Aufenthalt zum Zweck der unselbstständigen Erwerbstätigkeit	64
a)	Aufenthalt zum Zweck der Beschäftigung	64
b)	Qualifizierte Geduldete	65
c)	Aufenthalt zum Zweck der Arbeitssuche	65
d)	Niederlassungserlaubnis für Hochqualifizierte	65
e)	Blaue Karte EU	66
f)	Forscher	66
3.	Selbstständige Erwerbstätigkeit	67
a)	Neuzuwanderer	67
aa.	Unternehmensgründer	67
bb.	Freiberufler	68
b)	Bereits in Deutschland lebende Ausländer	68
4.	Aufenthalt aus völkerrechtlichen, humanitären oder politischen Gründen	68
a)	Aufenthaltserlaubnis aus völkerrechtlichen Gründen	69
b)	Jüdische Kontingentflüchtlinge	70
c)	Aufenthaltsgewährung in Härtefällen	72

d)	Aufenthaltsgewährung zum vorübergehenden Schutz	72
e)	Aufenthaltserlaubnis aus humanitären Gründen	73
aa.	Aufenthaltserlaubnis für anerkannte Asylberechtigte	73
bb.	Aufenthaltserlaubnis für Konventionsflüchtlinge	74
cc.	Aufenthaltserlaubnis beim Vorliegen von Abschiebungsverboten	76
dd.	Aufenthaltserlaubnis aus dringenden humanitären oder persönlichen Gründen	78
ee.	Opferschutz	79
ff.	Aufenthaltserlaubnis bei Ausreisehindernissen	80
f)	Obligatorische Widerrufsprüfung	82
g)	Verlängerung des Aufenthalts	82
h)	Verfestigung des Aufenthalts	83
i)	Familienasyl	84
5.	Aufenthalt aus familiären Gründen	85
a)	Grundsatz des Familiennachzugs	85
b)	Ausschlussgründe	86
aa.	Zweckadoption	86
bb.	Scheinvaterschaft	86
cc.	Scheinehe	87
dd.	Zwangsehe	88
c)	Familiennachzug zu Deutschen	88
d)	Familiennachzug zu Ausländern	90
aa.	Allgemeines	90
bb.	Zu Asylberechtigten und GFK-Flüchtlingen	90
cc.	Bei einer Aufenthaltserlaubnis aus völkerrechtlichen oder politischen Gründen oder zum subsidiären Schutz	90
dd.	Bei einer Aufenthaltserlaubnis aus humanitären, persönlichen, rechtlichen oder tatsächlichen Gründen	91

ee.	Nachzug der Eltern zu Minderjährigen mit Asyl- oder Flüchtlingsstatus	91
e)	Ehegattennachzug zu Ausländern	91
aa.	Mindestalter	92
bb.	Sprachkenntnisse	92
cc.	Ausnahmen von Spracherfordernis	92
f)	Eigenständiges Aufenthaltsrecht des Ehegatten	94
g)	Kindernachzug zu Ausländern	94
h)	Verlängerung der Aufenthaltserlaubnis	95
i)	Aufenthaltsverfestigung	95
j)	Eigenständiges Aufenthaltsrecht der Kinder	96
k)	Aufenthaltsstatus bei Geburt in Deutschland	96
IV.	Aufenthaltsbeendigung	97
1.	Ausreisepflicht	97
2.	Widerruf	98
3.	Ausweisung	98
a)	Ist-, Regel- und Ermessensausweisung	99
b)	Terrorismusverdacht und verfassungswidrige Bestrebungen	100
c)	Inanspruchnahme sozialer Leistungen, Obdachlosigkeit	100
d)	Hassprediger	101
e)	Missachtung der Integrität oder Willensfreiheit anderer	101
4.	Ausweisungsschutz	102
a)	In Deutschland Geborene oder Aufgewachsene	102
b)	Minderjährige	103
c)	Heranwachsende	103
d)	Asylsuchende, Asylberechtigte und GFK-Flüchtlinge	103
5.	Abschiebung	103
a)	Androhung der Abschiebung	104

b)	Asylberechtigte und Flüchtlinge	104
c)	Abschiebungsanordnung	104
6.	Vorübergehende Aussetzung der Abschiebung (Duldung)	105
a)	Abschiebungsstopp	105
b)	Duldung aus tatsächlichen oder rechtlichen Gründen, zur Verfolgung einer Straftat oder aus humanitären oder persönlichen Gründen	106
c)	Altfallregelung / Bleiberecht	106
aa.	§§ 104a und 104b AufenthG	106
bb.	IMK-Beschluss vom 4. Dezember 2009	107
cc.	IMK-Beschluss vom 18/19.11. 2010	108
dd.	IMK-Beschluss vom 08/09. Dezember 2011	109
7.	Überwachung ausgewiesener Ausländer / Ausreiseeinrichtungen	109
8.	Wiedereinreiseverbot	110

Kapitel 3: Arbeitsmarktzugang **112**

I.	Unbeschränkter und beschränkter Arbeitsmarktzugang	113
1.	Unbeschränkter europarechtlicher Arbeitsmarktzugang	113
2.	Unbeschränkter Arbeitsmarktzugang kraft Gesetz	114
3.	Nachrangiger Arbeitsmarktzugang	115
II.	Internes Zustimmungsverfahren (Zustimmung der BA gem. § 39 AufenthG)	118
1.	Vorrangprüfung	118
2.	Kein Lohn- und Sozialdumping	119
3.	Befristung und Beschränkung	120
4.	Beantragung / Verlängerung	120
5.	Nicht- und geringqualifizierte Tätigkeiten	120

a)	Aufenthalt zum Zweck der Beschäftigung (Neuzuwanderer)	120
b)	Aufenthalt zu einem anderen Zweck	121
6.	Qualifizierte Tätigkeiten	122
a)	Aufenthalt zum Zweck der Beschäftigung (Neuzuwanderer)	122
b)	Aufenthalt zu einem anderen Zweck	123
7.	Zustimmungsfreie Beschäftigung	123
III.	Staatsangehörige der EU-Beitrittsstaaten	125

Kapitel 4: Europäische Union **129**

I.	Freizügigkeitsgesetz/EU	129
1.	Einreise und Aufenthalt	130
2.	Familienzusammenführung	130
3.	Nachweis des Aufenthaltsrechts	132
4.	Aufenthaltsverfestigung	133
5.	Ausweisungsschutz	134
6.	Zugang zu sozialen Leistungen	135
II.	Assoziierungsabkommen Türkei	135
1.	Zuwanderung	136
2.	Rechte der Arbeitnehmer	136
3.	Familienzusammenführung	137
4.	Deklaratorische Wirkung der Aufenthalts- erlaubnis	138
5.	Selbstständige	138
6.	Verlust der Rechte als Arbeitnehmer oder Familienangehöriger	138
7.	Ausweisungsschutz	139
8.	Stand-Still-Klausel	139

Kapitel 5: Spätaussiedler	140
I. Spätaussiedlereigenschaft	141
II. Aufnahme- und Bescheinigungsverfahren	142
III. Einbeziehung der Angehörigen in den Aufnahmebescheid	143
1. Antrag	144
2. Ehebestandszeit	144
3. Sprachkenntnisse	144
4. Akzessorietät	146
IV. Ausländerrechtlicher Familiennachzug	146
V. Sprachförderung	147
Literaturverzeichnis	149
Die Autorin	151

Abkürzungsverzeichnis

ABI. EU	Amtsblatt der Europäischen Union
Abs.	Absatz
AAV	Verordnung über Aufenthaltsgenehmigungen zur Ausübung einer unselbstständigen Erwerbstätigkeit (Arbeitsaufenthalteverordnung)
Abl.	Amtsblatt
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Union
a.F.	alte Fassung
ARB	Assoziationsratsbeschluss
ArGV	Arbeitsgenehmigungsverordnung
Art.	Artikel
ASAV	Anwerbestoppausnahmereverordnung
AufenthG	Aufenthaltsgesetz
AufenthG/EWG	Gesetz über die Einreise und den Aufenthalt von Staatsangehörigen der Mitgliedstaaten der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft
AufenthV	Aufenthaltsverordnung
AuslG	Ausländergesetz
AsylbLG	Asylbewerberleistungsgesetz
AsylVfG	Asylverfahrensgesetz
Alt.	Alternative
AVwV	Allgemeine Verwaltungsvorschrift(en)
Az.	Aktenzeichen
AZRG	Gesetz über das Ausländerzentralregister
BA	Bundesagentur für Arbeit
BAFI	Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge
BAMF	Bundesamt für Migration und Flüchtlinge
BGBI	Bundesgesetzblatt
BGH	Bundesgerichtshof
BKGG	Bundeskindergeldgesetz

BMI	Bundesministerium des Innern
Bluecard-Richtlinie	Richtlinie 2009/50/EG vom 25. Mai 2009 über die Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen zur Ausübung einer hochqualifizierten Beschäftigung, Abl. EU L 155 v. 18.6.2009 S. 17ff.
Bst.	Buchstabe
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
BVFG	Bundesvertriebenengesetz
bzw.	beziehungsweise
ca.	circa
DA	Durchführungsanweisungen
Daueraufenthaltsrichtlinie	Richtlinie 2003/109/EG des Rates betreffend die Rechtsstellung der langfristig aufenthaltsberechtigten Drittstaatsangehörigen
DVAuslG	Verordnung zur Durchführung des Ausländergesetzes
EG	Europäische Gemeinschaft
EMRK	Europäische Menschenrechtskonvention
EU	Europäische Union
EuGH	Europäischer Gerichtshof
evtl.	eventuell
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
EWR	Europäischer Wirtschaftsraum
EWR-Abk	Abkommen über den europäischen Wirtschaftsraum
f./ff.	folgend/folgende
FreizügG/EU	Freizügigkeitsgesetz/EU
FreizügV/EG	Freizügigkeitsverordnung/EG
gem.	gemäß
GFK	Genfer Flüchtlingskonvention
GG	Grundgesetz
ggf.	gegebenenfalls
HumHAG	Kontingentflüchtlingsgesetz
HS.	Halbsatz
h.M.	herrschende Meinung
IMK	Innenministerkonferenz

InfAuslR	Infobrief Ausländerrecht
IT-ArGV	Verordnung über die Arbeitsgenehmigung für hoch qualifizierte ausländische Fachkräfte der Informations- und Kommunikationstechnologie
i.V.m.	in Verbindung mit
n.F.	neue Fassung
Nr.	Nummer
Opferschutz-richtlinie	Richtlinie 2004/81/EG vom 29. April 2004 über die Erteilung von Aufenthaltstiteln für Drittstaatsangehörige, die Opfer des Menschenhandels sind oder denen Beihilfe zur illegalen Einwanderung geleistet wurde und die mit den zuständigen Behörden kooperieren
Qualifikations-richtlinie	Richtlinie 2004/83/EG über Mindestnormen für die Anerkennung und den Status von Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen als Flüchtlinge oder als Personen, die anderweitig internationalen Schutz benötigen, und über den Inhalt des zu gewährenden Schutzes
RL	Richtlinie
Rs.	Rechtssache
Rspr.	Rechtsprechung
RuStAG	Reichs- und Staatsangehörigkeitsgesetz
Rückführungs-richtlinie	Richtlinie 2008/115/EG vom 16. Dezember 2008 über gemeinsame Normen und Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Rückführung illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger
S.	Satz
Sanktions-richtlinie	Richtlinie 2009/52/EG vom 18. Juni 2009 über Mindeststandards für Sanktionen und Maßnahmen gegen Arbeitgeber, die Drittstaatsangehörige ohne rechtmäßigen Aufenthalt beschäftigen
s.o.	siehe oben
s.u.	siehe unten

SDÜ	Schengener Durchführungsübereinkommen
SGB II	Sozialgesetzbuch Zweites Buch
SGB III	Sozialgesetzbuch Drittes Buch
StAG	Staatsangehörigkeitsgesetz
u.a.	unter anderem
v.	vom
vgl.	vergleiche
ZAR	Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik
Ziff.	Ziffer
VO	Verordnung
z.B.	zum Beispiel
ZuwanderungsG	Zuwanderungsgesetz

Einführung

Kenntnisse des Zuwanderungs- und Aufenthaltsrechts sind notwendiges Basiswissen in der sozialen Arbeit für und mit Menschen mit Migrationshintergrund.¹ Migranten haben jeweils unterschiedliche Zugangswege nach Deutschland, einen unterschiedlichen Rechtsstatus und abhängig vom Rechtstatus unterschiedliche Rechte. Der vom Aufenthaltswitzweck abhängige Status hat bei Ausländern Auswirkungen u.a. auf ihre Zugangsrechte zu sozialen Leistungen, Bildung, Arbeitsmarkt sowie auf gesellschaftliche und politische Teilhabe. Und auch für Spätaussiedler und ihre Angehörigen gibt es besondere Zugangsregelungen und von ihrem Status abhängige Ansprüche wie zum Beispiel den Anspruch auf einen Sprachkurs. Um auf die unterschiedlichen Lebenswirklichkeiten von Menschen mit Migrationshintergrund eingehen zu können, muss mithin meist auch ihr rechtlicher Hintergrund mit in den Blick genommen werden.

Ca. 20 Prozent der Menschen in Deutschland haben einen Migrationshintergrund, nur knapp die Hälfte sind Ausländer. Rund 32 Prozent davon sind EU-Bürger. Die übrigen Ausländer – die so genannten Drittstaatler – unterfallen je nach Aufenthaltsgrund in verschiedene Gruppen. Dazu gehören u.a. Arbeits-

.....

1 Die Begriffe Menschen mit Migrationshintergrund und Migranten werden im Folgenden synonym verwendet. Gemeint sind Ausländer einschließlich EU-Bürger, Flüchtlinge und sonstige Drittstaatler, Spätaussiedler, Eingebürgerte.

migranten, Asylberechtigte und Flüchtlinge und ihre jeweiligen Familienangehörigen. Die größte ausländische Nationalitätengruppe besteht aus Staatsangehörigen der Türkei. Die größte Zuwanderergruppe nach 1945 stellen allerdings die Aussiedler bzw. Spätaussiedler dar (unten Kapitel 5).

Die durchschnittliche Aufenthaltsdauer von Ausländern in Deutschland betrug Ende 2011 19 Jahre. 40 Prozent der ausländischen Bevölkerung wohnte schon länger als 20 Jahre im Inland, zwei Drittel bereits zehn Jahre oder länger. 20 Prozent sind in Deutschland geboren. Sie sind als faktische Einwanderer längst Teil der Gesellschaft geworden. Juristisch fallen diese „Inländer ohne deutsche Staatsangehörigkeit“² aber ebenso unter das Ausländerrecht wie Neuzuwanderer oder Saisonarbeiter. Das Ausländerrecht besteht aus einer Fülle an nationalen Gesetzen und Verordnungen sowie aus internationalen und europäischen Regelungen. Aufgrund dieser Komplexität, des Ineinandergreifens verschiedener Rechtsebenen ist das Ausländerrecht eine schwer zugängliche Rechtsmaterie. Im Folgenden werden die wesentlichen Grundlagen des Ausländerrechts und ihre Systematik dargestellt. Dabei werden Fragen des Aufenthaltsrechts, des Arbeitsmarktzugangs und des EU-Rechts behandelt. Das Script schließt mit einer kurzen Darstellung des Zuwanderungsverfahrens von Spätaussiedlern.

.....
2 Rittstieg, S. IX.

Ausländerinnen und Ausländer in Deutschland nach ausgewählten Staatsangehörigkeiten

Staatsangehörigkeit	2011
Europa insgesamt*	5.509.282
davon:	
Europäische Union gesamt	2.599.190
darunter:	
Italien	520.159
Polen	468.481
Übrige europäische Länder gesamt	2.910.092
darunter:	
Türkei	1.607.161
Asien insgesamt	819.623
Afrika insgesamt	276.070
Amerika insgesamt	223.675
Australien und Ozeanien gesamt	3.077
Insgesamt	6.930.896

* Einschließlich Personen aus der ehemaligen Sowjetunion, die sich bei Bestehen der Sowjetunion in Deutschland haben registrieren lassen und noch keinem der Nachfolgestaaten zugeordnet sind.

** Einschließlich Personen mit der Staatsangehörigkeit der beiden Nachfolgestaaten Serbien und Montenegro.

Quelle: Statistisches Bundesamt

1. Rechtsgrundlagen

Rechtsgrundlagen des deutschen Ausländerrechts

EU-Recht: u.a. AEUV, EU-Vertrag, EU-Verordnungen, EU-Richtlinien, Assoziierungsrecht, Schengen, EuGH-Rechtsprechung

- Das EU-Recht genießt Anwendungsvorrang auch vor dem GG.
- Umsetzung von EU-Recht findet sich überall im Ausländerrecht, insbesondere im Freizügigkeitsgesetz/EU.
- Der EU-Vertrag ist in Deutschland unmittelbar anwendbares Recht.
- Eine EU-Verordnung ist in Deutschland unmittelbar anwendbares Recht.
- Eine EU-Richtlinie muss innerhalb einer Frist in deutsches Recht umgewandelt werden. Nach Ablauf der Frist wirkt sie gegen den Staat unmittelbar und es entsteht u.a. ein Schadensersatzanspruch.
- Das Assoziierungsrecht beruht auf Assoziationsratsbeschlüssen.
- Die Entscheidungen des EuGH sind von der deutschen Verwaltung zu beachten.

Völkerrecht: u.a. EMRK, GFK

- Völkerrechtliche Verträge binden den Staat und wirken insoweit auch auf nationales Recht.
- Es ist möglich, Verträge mit Vorbehalten/Einschränkungen zu versehen.
- Völkerrechtliche Verträge geben dem Einzelnen in der Regel keine unmittelbaren Rechte, sie müssen in nationales Recht umgesetzt werden, z.B.: GFK, => § 60 AufenthG und AsylVfG.
- Ein Verstoß gegen die EMRK kann auch vor dem europäischen Menschenrechtshof eingeklagt werden.

Deutsches Ausländerrecht: Grundgesetz, Aufenthaltsgesetz, Freizügigkeitsgesetz/EU, Asylverfahrensgesetz, Asylbewerberleistungsgesetz, Integrationskursverordnung, Beschäftigungsverordnung, Beschäftigungsverfahrensverordnung, Aufenthaltsverordnung usw.

I. Das Unterscheidungskriterium Staatsangehörigkeit

Das Rechtssystem der Bundesrepublik Deutschland basiert auf der unantastbaren Menschenwürde und dem Rechtsstaatsprinzip (Art. 1, 19, 20 GG). Die Forderung nach Gleichheit aller Menschen vor dem Gesetz (Art. 3 Abs. 1 GG) und das Gebot, niemanden wegen seiner Abstammung, seiner „Rasse“,³ seiner Sprache oder seiner Heimat und Herkunft (Art. 3 Abs. 3 GG) zu benachteiligen, schließt dabei aber nicht aus, zwischen eigenen Staatsangehörigen und den Angehörigen anderer Staaten (Ausländern) zu unterscheiden. Das Unterscheidungskriterium „Staatsangehörigkeit“ ist mithin durch das Grundgesetz nicht verboten.

Die Differenzierung nach der Staatsangehörigkeit durchzieht das ganze Rechtssystem, selbst das Grundgesetz unterscheidet zwischen Deutschen und Nichtdeutschen. So können beispielsweise nur „alle Deutschen“ die grundgesetzlich geschützte Rechte auf Versammlungsfreiheit (Art. 8 GG), Vereinigungsfreiheit (Art. 9 Art. 1 GG) oder auf Freizügigkeit (Art. 11 GG) beanspruchen. Ausländer können sich auf diese so genannten Deutschenrechte nicht berufen.

.....
3 Wörtliche Zitate und Rechtstexte enthalten zuweilen den Begriff „Rasse“ oder davon abgeleitete Wortbildungen oder Zusammensetzungen. Die Verwendung des Begriffs impliziert nicht die Akzeptanz irgendwelcher Theorien, mit denen versucht wird, die Existenz verschiedener menschlicher Rassen zu belegen.

Im Sozialrecht gibt es Ansprüche auf Leistungen, die bestimmten Gruppen von Ausländern nicht gewährt werden wie zum Beispiel das Kindergeld (§ 1 Abs. 3 BKGG) oder der Anspruch auf Arbeitslosengeld II (vgl. § 7 SGB II). Am sichtbarsten wird die Differenzierung durch die Existenz eines speziellen Rechtssystems, das sich nur auf Nichtdeutsche bezieht: das Ausländerrecht.

II. Das Zuwanderungsgesetz

2004 wurde nach langen Diskussionen das Gesetz zur Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung und zur Regelung des Aufenthalts und der Integration von Unionsbürgern und Ausländern (Zuwanderungsgesetz)⁴ erlassen. Das Zuwanderungsgesetz ist ein sogenanntes Artikelgesetz. Das heißt, es gibt kein Zuwanderungsgesetz im eigentlichen, engeren Sinn. Die Überschrift Zuwanderungsgesetz steht vielmehr für 15 Artikel, die u.a. das neue Aufenthaltsgesetz (AufenthG), das neue Freizügigkeitsgesetz/EU (FreizügG/EU), Änderungen des Asylverfahrensgesetzes (AsylVerfG), des Asylbewerberleistungsgesetzes (AsylbLG) oder des Staatsangehörigkeitsgesetzes (StAG), redaktionelle Anpassungen sozialrechtlicher Leistungsgesetze und technische Fragen wie das In-Kraft-Treten enthalten.

Erklärtes Ziel des Zuwanderungsgesetzes war die Herbeiführung eines Perspektivenwechsels im Ausländerrecht. Die Chancen einer geregelten Zuwanderung für die einheimische Gesellschaft sollten im Vordergrund stehen, ebenso die verbesserte Integration. Der polizeirechtliche Charakter des Ausländerrechts blieb jedoch

.....
4 BGBl. I 2004 Nr. 41 v. 5.7.2004, S. 1950ff.

nicht nur erhalten, sondern wurde durch die nachträglich in das Gesetzgebungsverfahren eingebrachten Forderungen zur Sicherheitspolitik und die Verknüpfung mit der Problematik der Terrorbekämpfung sogar noch vertieft.

Das Zuwanderungsgesetz dient ausweislich seines vollen Titels der Steuerung und der Begrenzung der Zuwanderung und zur Regelung des Aufenthalts und der Integration von Unionsbürgern und Ausländern. Dabei sind die Integrationsfähigkeit sowie wirtschaftliche und arbeitsmarktspezifische Interessen Deutschlands zu beachten. Die Zweckbestimmung dient der Auslegung des Gesetzes und ist insbesondere bei Ermessensentscheidungen zu beachten.

Seit dem In-Kraft-Treten des Zuwanderungsgesetzes wurden das Ausländer- und das Asylrecht mehrfach geändert, u.a. durch das Gesetz zur Umsetzung aufenthalts- und asylrechtlicher Richtlinien der EU von 2007⁵, das Gesetz zur Umsetzung aufenthaltsrechtlicher Richtlinien der Europäischen Union und zur Anpassung nationaler Rechtsvorschriften an den EU-Visakodex von 2011⁶ und durch das Gesetz zur Bekämpfung der Zwangsheirat und zum besseren Schutz der Opfer von Zwangsheirat sowie zur Änderung weiterer aufenthalts- und asylrechtlicher Vorschriften ebenfalls von 2011.⁷ Betroffen waren u.a. das Aufenthaltsgesetz, das Freizügigkeitsgesetz/EU und das Asylverfahrensgesetz.

.....

5 BGBl. I 2007, Nr. 42, S. 1970 ff.

6 BGBl. I 2011, Nr. 59, S. 2258 ff.

7 BGBl. I 2011, Nr. 33, S. 1266 ff.

1. Aufenthaltsgesetz

Das Ausländergesetz (AuslG) von 1990⁸ regelte als Kernstück des Ausländerrechts den Zugang und den Aufenthalt von Ausländern nach Deutschland, Ausweisung und Abschiebung und enthielt Verfahrens- sowie Straf- und Bußgeldvorschriften. Mit dem Zuwanderungsgesetz wurde es zum 1. Januar 2005 durch das Aufenthaltsgesetz (AufenthG) ersetzt.

Das AufenthG regelt nicht nur Einreise, Aufenthalt und Aufenthaltsbeendigung (s.u. Kapitel 2 bis Kapitel 2.III), sondern änderte das Arbeitserlaubnisrecht grundlegend. Zuständig ist seit 2005 nicht mehr die Arbeitsverwaltung, sondern die Ausländerbehörde. Die Bundesagentur für Arbeit wirkt lediglich im Wege des Zustimmungsverfahrens an der Entscheidung mit (One-Stop-Government, s.u. Kapitel 3.II). Weiter sind im AufenthG die Rechtsgrundlagen für die Berechtigung oder Verpflichtung zur Teilnahme an einem Integrationskurs zu finden.

Ergänzt wird das AufenthG durch verschiedene Verordnungen wie etwa die Beschäftigungsverordnung (BeschV)⁹ oder die Aufenthaltsverordnung (AufenthV).¹⁰

.....
8 Nach dem Ende des II. Weltkriegs blieb in Deutschland das Fremdenrecht von 1938 zunächst in Kraft. Seit 1965 galt das Ausländergesetz vom 28.4.1965. 1990 wurde das bis 31.12.2004 gültige AuslG erlassen.

9 BGGI I 2004, Nr. 62 S. 2937ff.

10 BGGI I 2004, Nr. 62 S. 2945ff.

2. Staatsangehörigkeitsrecht

Das aktuelle Staatsangehörigkeitsgesetz geht auf das Reichs- und Staatsangehörigkeitsgesetz (RuStAG) von 1913 zurück. Geprägt ist es vom ius sanguinis, also dem Abstammungsprinzip.

Die letzte große Reform des Staatsangehörigkeitsrechts fand 1999 statt. Das RuStAG wurde in Staatsangehörigkeitsgesetz (StAG) umbenannt. Als wichtigste Neuerung wurden Elemente des ius soli (Geburtsortprinzip) eingeführt. Demnach erhalten in Deutschland geborene Kinder von Ausländern mit verfestigtem Aufenthaltstatus in der Regel neben der elterlichen auch die deutsche Staatsangehörigkeit (§§ 4 Abs. 3, 40b StAG). Sie müssen allerdings mit 18 Jahren eine Entscheidung treffen zwischen der deutschen Staatsangehörigkeit oder der Kraft Abstammung erworbenen Staatsangehörigkeit des elterlichen Herkunftsstaates (Optionsmodell, § 29 StAG). Wer bis spätestens zur Vollendung des 23. Lebensjahres keine Entscheidung getroffen hat, verliert Kraft Gesetz die deutsche Staatsangehörigkeit. Es wurden auch neue Verlustgründe geschaffen. Hier ist besonders der Verlust der deutschen Staatsangehörigkeit durch Erwerb einer anderen (§ 25 StAG) zu nennen. Damit sollte die Praxis unterbunden werden, nach der Einbürgerung die alte Staatsangehörigkeit durch Wiedereinbürgerung „zurückzuholen“ (zu den Folgen s.u. Kapitel 2.II.5.c.cc).

Seit 1999 kam es zu keiner weiteren grundlegenden, Modernisierung des Staatsangehörigkeitsrechts. Der Regelungsgehalt der bis dato gültigen Einbürgerungsvorschriften blieb im Wesentlichen bestehen. Die Einbürgerungsnormen des AuslG wurden in das StAG eingegliedert, so dass ein Kernstück des Einbürgerungsrechts

nicht länger systemwidrig außerhalb des StAG normiert war.

2007 wurde der politisch sehr umstrittene Einbürgerungstest eingeführt¹¹. Die Teilnahme an einem Kurs ist nicht verpflichtend, aber Einbürgerungsbewerber müssen Kenntnisse der Rechts- und Gesellschaftsordnung durch einen Test nachweisen (§ 10 Abs. 1 Nr. 7 und Abs. 5 StAG).

3. Asylrecht

Gemäß Art. 16a GG genießen politisch Verfolgte in Deutschland Asyl. Damit gibt das Grundgesetz dem Einzelnen einen einklagbaren Anspruch auf Schutzgewährung. Konkretisiert wird dieses Recht im Asylverfahrensgesetz und im AufenthG. Das Recht auf Asyl steht allerdings nur Personen zu, die politisch verfolgt werden. Die Abgrenzung von politischer Verfolgung zu anderen Gründen erzwungener oder freiwilliger Migration auf der Suche nach Schutz vor Krieg und seinen Folgen, vor Naturkatastrophen oder vor archaischen Lebensgewohnheiten führte und führt immer wieder zu politischen Auseinandersetzungen und beschäftigt die Gerichte.

Der Begriff politische Verfolgung im Grundgesetz knüpft an den völkerrechtlichen Flüchtlingsbegriff an, wie er sich in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts herauskristallisiert hat (unten Kapitel 1.IV). Geschützt werden soll, wer in seinem eigenen Land nicht sicher

.....
¹¹ Gesetz zur Umsetzung aufenthalts- und asylrechtlicher Richtlinien der Europäischen Union, BGBl I 2007 Nr. 42, S. 1970ff.

leben kann, weil ihm dort wegen seiner Zugehörigkeit zu einer bestimmten Ethnie oder sozialen Gruppe, wegen seiner Religion, Staatsangehörigkeit oder politischen Überzeugung seitens der staatlichen und politischen Ordnung Gefahr für Leib, Leben und Vermögen droht.

Das Asylrecht wurde seit Ende der 1980er Jahre mehrfach verändert. Ziel war die Beschränkung der Zuzugszahlen, die Anfang der 1990er Jahre Rekordhöhen erreichten. Seit dem so genannten Asylkompromiss von 1993 sind die Zahlen massiv gesunken. 1992 betrug die Zahl der Asylantragsteller noch 438.191. 1993 sank die Zahl auf ca. 320.000 und 1994 auf ca. 127.000. Nach dem Tiefststand von 19.164 Asylerstanträgen im Jahr 2007 stiegen die Zahlen wieder an. 2012 lag die Zahl wieder bei ca. 60 bis 70.000.¹²

Seit langem zählen die Türkei und Jugoslawien bzw. seine Nachfolgestaaten zu den zugangsstärksten Herkunftsländern. Bedingt durch die politischen Entwicklungen nehmen mittlerweile Afghanistan und Serbien die Spitzenposition ein. Afrikanische und asiatische Länder spielten und spielen eine untergeordnete Rolle.

.....

12 Quelle: www.bamf.de => Asylstatistik

Die zugangsstärksten Länder 2012

Staatsangehörigkeit	Prozent
Serbien	13,7
Afghanistan	11,6
Syrien	9,5
Irak	8,4
Mazedonien	7,5
Iran	6,8
Pakistan	5,4
Russische Föderation	4,3
Bosnien/Herzegowina	3,1
Kosovo	3,0
Sonstige	26,8

Quelle: Bundesamt
für Migration und Flüchtlinge, Asylstatistik

2005 kam es zur Abschaffung des Beauftragten für Asylangelegenheiten (ehemals § 6 AsylVfG) und der Weisungsfreiheit der Entscheider.¹³ Weiter wurden Definitionen für nichtstaatliche und geschlechtsspezifische Verfolgung, die ein Schutzrecht begründen, in das AufenthaltG aufgenommen.

In den letzten Jahren führen vor allem europäische Vorgaben zu Veränderungen des Asyl- und Flüchtlingsrechts. So etwa durch die Umsetzung der Qualifi-

.....
¹³ Näheres zum Asylverfahren: Duchrow/Spieß, S. 187ff.; BAMF (Hg.), Das deutsche Asylverfahren – ausführlich erklärt, Nürnberg 2012, download: www.bamf.de

kationsrichtlinie,¹⁴ die die Voraussetzungen der Flüchtlingsanerkennung und der subsidiären Schutzgewährung regelt.

4. Freizügigkeitsgesetz/EU

Die Bürger der Mitgliedstaaten der Europäischen Union genießen besondere Rechte (Näheres: Kapitel 1.III). Diese Rechte beruhen auf europäischem Recht und sind im FreizügG/EU zusammengefasst (unten Kapitel 4.I).

5. Bundesvertriebenengesetz

Spätaussiedler und ihre Angehörigen unterliegen einem eigenen Regelungssystem, dem Bundesvertriebenengesetz (BFVG). Im Umgang mit dieser Zuwanderergruppe soll weiterhin das Kriegsfolgenschicksal der Aussiedler Berücksichtigung finden und sollen andererseits die Zuzugszahlen insbesondere der nichtdeutschen Angehörigen niedrig gehalten werden (unten Kapitel 5; Kapitel 6).

.....
14 Richtlinie 2004/83/EG über Mindestnormen für die Anerkennung und den Status von Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen als Flüchtlinge oder als Personen, die anderweitig internationalen Schutz benötigen, und über den Inhalt des zu gewährenden Schutzes, ABl. EU Nr. L 304 v. 30.9.2004, S. 18ff.